



Coastal Governance im Wandel: Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Schleswig-Holstein

Antje Bruns

GKSS Forschungszentrum Geesthacht
Institut für Küstenforschung

Abstract

This study examines the prospects for participatory governance in water management: The WFD makes important changes to the way we manage our water resources not only because management has to occur in river basins and no longer adheres to administrative boundaries. Another point is that legislation requires the active involvement of all interested parties in developing the best approach to achieving good ecological status of water bodies.

This analysis assumes that the WFD will lead to institutional change at a local, regional and state level. To investigate this theory a case study is carried out in the Eider Catchment which is located in Schleswig-Holstein (north western Germany). The analysis also explores opportunities and requirements for participatory governance in future water management.

1 Einleitung

In der Umweltpolitik wird seit einiger Zeit vermehrt diskutiert, dass ein Wandel umweltpolitischer Steuerung erkennbar ist. Dies mache sich insbesondere durch eine Hinwendung zu kooperativen Steuerungsmodi und durch eine Öffnung hierarchischer Strukturen für neue Akteure bemerkbar. Grund dafür sei, dass die ‚alten‘ zumeist ordnungsrechtlichen Steuerungsansätze die Umweltprobleme nicht lösen können. Unter anderem weil sie unzureichend implementiert werden. Und dies liegt – so die Analysen – auch daran, dass eine Vielzahl an Stakeholdern existiert, deren Interessen bei der Entscheidungsfindung außer Acht gelassen wird. Da aber deren ‚Commitment‘ maßgeblich dazu beiträgt, ob Maßnahmen akzeptiert, unterstützt und schließlich auch implementiert werden, sollen sie vermehrt einbezogen werden.

Die Europäische Wasserrahmenrichtlinie, die im Jahr 2000 in Kraft trat, ist Ausdruck des kurz skizzierten Wandels der Umweltpolitik. Im Erwägungsgrund der Richtlinie heißt es: „Der Erfolg der vorliegenden Richtlinie hängt von einer engen Zusammenarbeit und kohärenten Maßnahmen auf gemeinschaftlicher, einzelstaatlicher und lokaler Ebene ab. Genauso wichtig sind jedoch Informationen, Konsultationen und Einbeziehung der Öffentlichkeit, einschließlich der Nutzer“ (Erwägungsgrund 13 der Präambel der WRRL). Damit werden insbesondere die Aspekte Koordination, Kooperation und Partizipation hervorgehoben. Zu vermuten ist, dass diese Anforderungen „weit reichende Veränderungen der bisherigen institutionellen Regelung des Gewässerschutzes in Deutschland verursachen wird“ (vgl. Moss 2003: 22). Eine Vielzahl von Berichten erschien über Einzelthemen der WRRL (wie die Umsetzung der WRRL in nationales Recht oder die Bestimmung von Referenzbedingungen für verschiedene Gewässertypen). Es setzen sich aber nur wenig Arbeiten mit den weiteren Anforderungen der WRRL bezüglich der Partizipation oder institutionellen Veränderungen auseinander. Auf diese Themen wird im vorliegenden Artikel bewusst die Aufmerksamkeit gelenkt: Es wird untersucht, wie die organisatorische Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Bundesland Schleswig-Holstein erfolgt, welche Akteure daran beteiligt sind und wie sie den Prozess und dessen erste Ergebnisse einschätzen. Als zweite Analyseebene steht

im Fokus, wie sich die WRRL auf die organisatorische und institutionelle Dimensionen der Wasserwirtschaft auswirkt.¹

2 Die Wasserrahmenrichtlinie – ein neuer Managementansatz für Flussgebiete

Die Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, (kurz: die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)) löste eine Vielzahl sektoraler Bestimmungen zum Gewässerschutz ab und harmonisierte diese. Operatives Ziel der Richtlinie ist, dass alle Gewässer bis zum Jahr 2015 einen guten ökologischen Zustand erreichen. Dafür sollen die ökologischen Funktionen der Gewässer verstärkt berücksichtigt werden. Um diese Ziele zu erreichen, etablierte die Richtlinie neue Instrumente und Ansätze des Gewässerschutzes und gilt somit als Beispiel innovativer Umweltpolitik. Auf zwei der neuen Managementansätze und -prinzipien wird im vorliegenden Artikel vertieft eingegangen.

- Ein zentraler Aspekt ist, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit sowie die Beteiligung von anderen Fach- und Querschnittpolitiken vermehrt gefordert ist. Dieses Anliegen hat verschiedene Funktionen: “The increasing demand by citizens and environmental organisations for cleaner rivers and lakes, groundwater and coastal beaches has been evident for considerable time”. Weiterhin wird erwartet, dass Partizipation ein geeignetes Instrument zur Zielerreichung ist: “In achieving these objectives, the roles of citizens and citizens' groups will be crucial”. Und drittens ist Partizipation ein eigenständiges Ziel der Richtlinie: “[...] The Commission presented a proposal for a Water Framework Directive with the following key aim [...] getting the citizen involved more closely” (<http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/overview.html>).
- Eine zweite wesentliche Neuerung der WRRL ist die neue Gebietskulisse für die Bewirtschaftung von Gewässern. Das Management der Gewässer orientiert sich nunmehr an Einzugsgebieten statt an administrativen Grenzen. Für die Bewirtschaftung der Gewässer ergibt sich dadurch die anspruchsvolle Aufgabe, dass neue räumliche Bezugsrahmen etabliert werden; natürlich bleiben aber die ‚traditionellen‘ Planungsräume, die sich an Landes-, Landkreis oder Gemeindegrenzen orientieren, bestehen. Somit ist zu erwarten, dass für den Bereich der Wasserwirtschaft die Passfähigkeit zwischen Naturraum und politischem Handlungsraum erhöht wird (‚spatial fit‘, vgl. Young 1999), dagegen aber für andere Bereiche der ‚mismatch‘ zunimmt. Denn Abstimmungen zwischen bspw. der Wasserwirtschaft und Raumordnung werden zweifellos aufwändiger, wenn beide Systeme in unterschiedlichen Handlungsräumen und -logiken agieren.

Aus den genannten Punkten ergeben sich hohe Anforderungen an das Management. Hinsichtlich der generellen Aufgabe, eine verstärkte Koordination der Beteiligten herbeizuführen, konnten 3 Ebenen der Koordination identifiziert werden: a) Das gesamte Flusseinzugsgebiet; b) Die Flussgebietseinheiten (intern) und c) die querschnittsorientierte Koordination der Wasserwirtschaftsverwaltungen insbesondere mit Raumordnung, Naturschutz und Landwirtschaft (dazu Fichter 2003). Aus Perspektive des Managements geht es aber nicht nur um eine reine Koordination, sondern auch um die Initiierung kooperativen Handelns, welches unter anderem durch den umfangreichen Beteiligungsprozess erreicht werden soll. Im Text der Richtlinie sind dazu allerdings keine detaillierten Aussagen enthalten; lediglich der CIS-Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit enthält konkrete Empfehlungen (vgl. EU Working Group 2002). Aufgrund dieses empfehlenden Charakters entfalten die Aussagen im CIS-Leitfaden aber keine rechtliche Bindungswirkung. Und so ist es kaum verwunderlich, dass die Einbindung von Betroffenen und Interessierten in den meisten Bundesländern kaum über das notwendige Maß hinaus geht; lediglich

¹ Zwischen Organisation und Institution wird folgendermaßen in den Sozialwissenschaften unterschieden: Während sich die Organisation auf die Struktur eines Systems bezieht, wird mit dem Terminus Institution auf die ‚Regeln‘ (Spielregeln) abgezielt.

Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein fallen im bundesdeutschen Vergleich mit ihren Umsetzungsformen auf (vgl. Newig 2005).

Die geforderten Neuorientierungen im Management von Gewässern werden vielfältige Veränderungen im Verwaltungshandeln nach sich ziehen (müssen), soll die Richtlinie nicht bloßes Lippenbekenntnis bleiben. Entscheidend bei dieser Annahme ist aber, dass die Veränderung formeller Institutionen (Gesetze, Verordnungen, Politikmaßnahmen) nur gelingen kann, wenn dies mit einer Veränderung informeller Institutionen (Werte, Einstellungen, etablierte Verhaltensmuster) einhergeht. Inwieweit beide Dimensionen in Richtung Veränderung weisen, wird im Folgenden untersucht. So kann auch der Frage nachgegangen werden, ob sich im Zuge der Umsetzung der WRRL gesamte Governance-Regimes verändern werden.

3 Was ist Governance – Modebegriff oder nützliches Konzept?

Der Begriff Governance ist derzeit in aller Munde: Ob es das European White Paper zu Governance, der neue Projektantrag oder eine regionalwissenschaftliche Analyse zu Entscheidungsprozessen ist, das Schlagwort Governance darf nicht fehlen. Doch ist es wirklich nur ein Schlagwort oder kann dieser Begriff als nützliches Konzept dienen und damit gar neue Erkenntnisse liefern?

Nähern wir uns dem Thema zunächst mit einer allgemeingültigen Definition zu Governance:

„Governance ist die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozess, durch den kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann. Der Begriff umfasst sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse angesehen werden“ (Commission on Global Governance 1995).

Fürst (2001a) fasst die Definition zusammen und versteht darunter „die Prozesssteuerung für kollektives Handeln (...), bei dem Akteure/Organisationen so miteinander verbunden und im Handeln koordiniert werden, dass gemeinsam gehaltene oder gar entwickelte Ziele wirkungsvoll verfolgt werden können. Governance soll klären, wer was wann und wie tut, um (...) kollektives Handeln zu ermöglichen.“ (Fürst 2001a: 2).

In Anlehnung an die oben genannten Definitionen mag die folgende Abbildung verdeutlichen, welche Elemente von Governance für diese Untersuchung zentral sind:

1. Zum einen sind verschiedene Akteure dargestellt, die in verschiedenen Steuerungslogiken (oder auch Regelungssystemen) agieren. Gekennzeichnet ist dies durch die drei Netzwerke Politik & Verwaltung, Wirtschaft sowie Zivilgesellschaft.
2. Akteure dieser Netzwerke stehen neuerdings in vermehrtem Austausch miteinander, um die gemeinsamen Angelegenheiten zu regeln; dies tun sie in Form von Interaktionsprozessen (Kommunikation).
3. Die Interaktion verschiedener Akteure geschieht in einem Regelungssystem. Dieses System ergibt sich durch Politiken und Strategien aber ebenso durch Normen und Werte, die in einer Gesellschaft vorherrschen.

Alle genannten Elemente führen im Zusammenspiel zu einer bestimmten Governance. Diese Governance kann räumlich betrachtet werden (in diesem Fall könnte es z.B. ‚Regional Governance‘ sein) oder aber es findet wie im vorliegenden Beispiel eine funktionale Differenzierung statt.

Aus der oben vorgestellten Sichtweise ergeben sich drei Kernthemen für die vorliegende Arbeit: a) Welche Akteure sind in Entscheidungsprozesse einbezogen? b) Wie können die Interaktionsprozesse der Beteiligten beschrieben werden? Und schließlich c) Wie wurde der Rahmen für diesen langfristig angelegten Dialogprozess gestaltet?

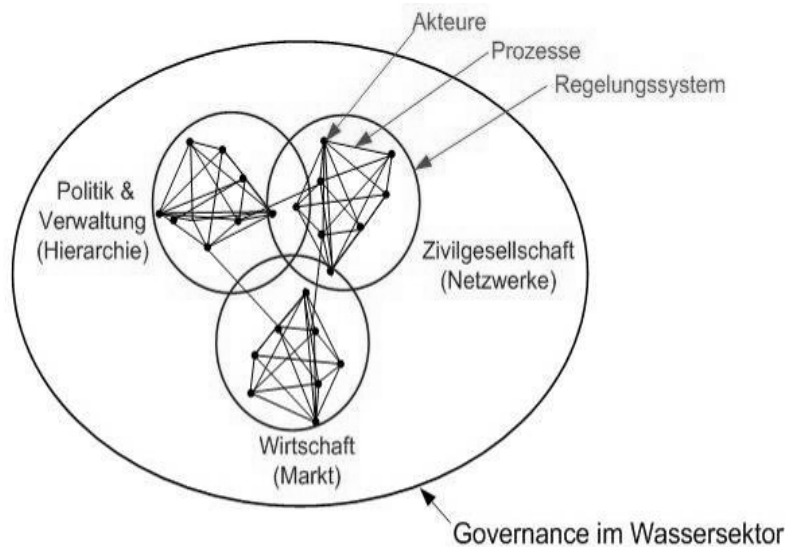


Abb. 1: Der Bezugsrahmen von Governance. Eigene Darstellung in Anlehnung an eine Präsentation von Scherer 2005.

Fragen, die die Implementationseffektivität von Politiken (in diesem Fall die WRRL) betreffen, werden in diesem Beitrag nicht diskutiert, obwohl sie zweifellos von hoher Relevanz sind.

4 Governance-Formen im Eider-Einzugsgebiet

Der organisatorische Rahmen für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie

Nachdem die europäische WRRL in nationales Recht umgesetzt wurde, mussten anschließend die Bundesländer ihre Wasserhaushaltsgesetze bis zum Jahr 2003 ändern. Im Zuge dessen hatten sie sich auf einen Organisationsrahmen zu einigen und mussten benennen, welche Institutionen für welche Aufgaben zuständig sind.

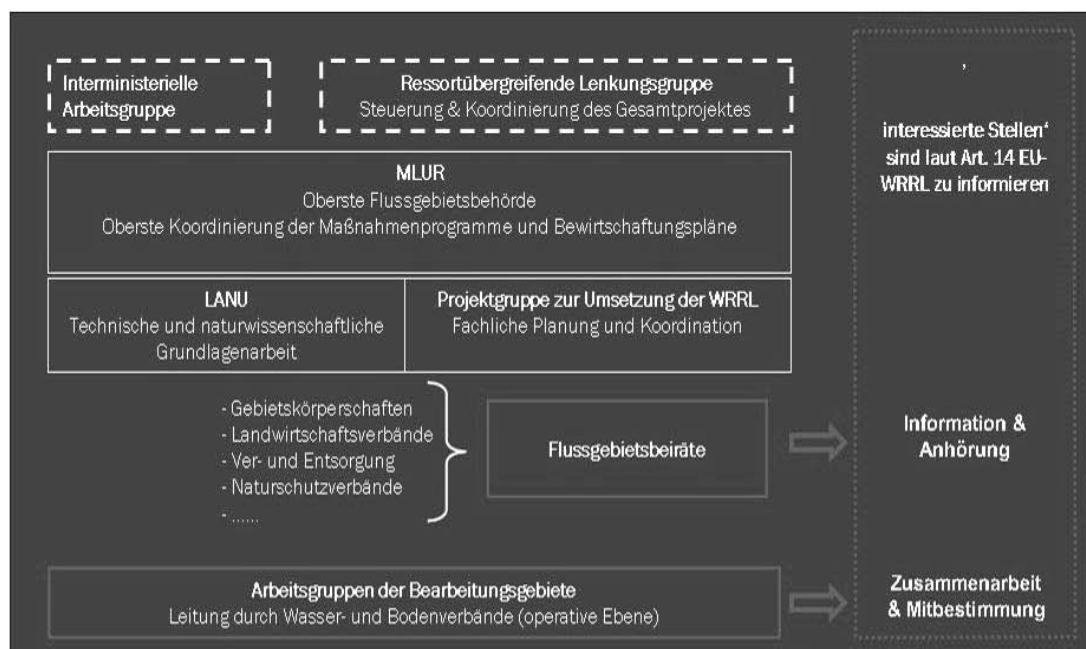


Abb. 2: Umsetzung der WRRL in Schleswig-Holstein: Zuständigkeiten und Gremien. Die mit dunklen Rahmen markierten Gremien wurden befragt und in die Auswertung einbezogen. Eigene Darstellung.

In Schleswig-Holstein übernimmt das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (MLUR) die federführende Rolle. Um die Umsetzung sowohl organisatorisch als auch inhaltlich zu gewährleisten, wurde eine Projektgruppe eingerichtet. Das Landesamt für Natur und Umwelt (LANU) steht dem MLUR beratend und durch die Aufbereitung von Daten zur Seite.

Die Erfordernisse zur Stakeholder-Beteiligung werden räumlich abgestuft umgesetzt. Auf Ebene der Flussgebiete (Eider, Schlei/Trave und Elbe) wurden Beiräte etabliert, die sich halbjährlich treffen. In diesen Treffen findet hauptsächlich ein Informationsaustausch statt. Hingegen wurden auf lokaler Ebene Arbeitsgruppen eingerichtet, in denen wesentliche Entscheidungen hinsichtlich der Umsetzung gemeinsam getroffen werden. Auch aus Sicht der Partizipationsforschung macht dieses differenzierte Vorgehen Sinn, da eine tatsächliche Mitbestimmung auf lokaler Ebene einfacher zu gewährleisten ist. Grund dafür ist einerseits, dass auf kleineren Ebenen weniger Akteure zu beteiligen sind – die Gruppengröße und Meinungsvielfalt sinkt also. Ebenso lässt sich aber das lokale Wissen der Beteiligten direkter einbinden, wenn der Betrachtungsraum nicht zu groß ist. Denn je größer der Raum

ist, desto generalisierter werden die Themen im Diskussionsprozess und umso weniger finden sich die Beteiligten wieder (vgl. Selle 2004 und Newig 2005).

Die Arbeitsgruppen (vgl. Abb. 3), die sich für die Umsetzung der WRRL bildeten, werden von den Gewässerbewirtschaftungsverbänden (bzw. Wasser- und Bodenverbänden) geleitet. Dadurch hat diese Akteursgruppe eine recht starke Stellung innerhalb des Prozesses, was auch in der Befragung bestätigt wurde.

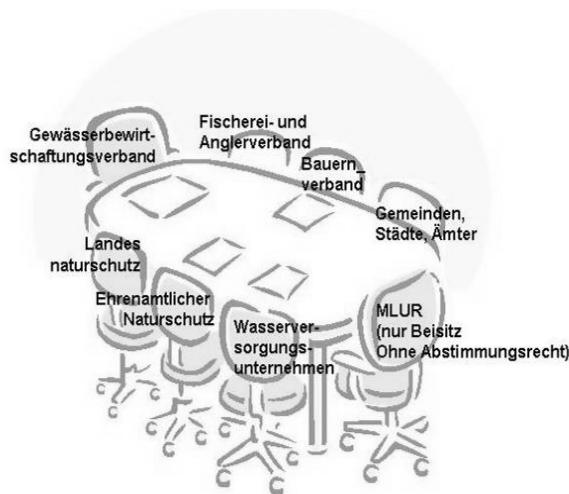


Abb. 3: Die Arbeitsgruppen arbeiten auf lokaler Ebene am ‚Runden Tisch‘. Entscheidungen zwischen den verschiedenen Akteuren müssen im Konsens getroffen werden. Eigene Darstellung.

Neben dem MLUR wird den Gewässerbewirtschaftungsverbänden der höchste Einfluss auf den Prozess zugeschrieben.² Abgemildert wird diese Sonderstellung durch die Regel, dass Entscheidungen in den Arbeitsgruppen im Konsens getroffen werden müssen. Können sich die Akteure aufgrund unterschiedlicher Interessenslagen nicht einigen, behält sich das MLUR vor, eine Entscheidung herbeizuführen. Damit sind die Arbeitsgruppen in der Situation, dass sie ‚im Schatten der Hierarchie‘ agieren. Das ‚Drohpotential‘ des Staates bleibt bei ihren Verhandlungen immer bestehen. Dies wird – in der Forschung zu kooperativen Verfahren – aber keineswegs als negativ betrachtet, da angenommen wird, dass Entscheidungen vor diesem Hintergrund eher getroffen werden und die Gefahr des Nicht-Entscheidens minimiert wird. Denn ein Hauptkritikpunkt gegenüber kooperativen Entscheidungsprozessen ist Folgender: “consensus seeking often shuns important issues, it tends to result in general and vague agreements, and is usually interest- or position-based” (Neumann 2000: 345). Diese Möglichkeit besteht auch bei den Entscheidungsprozessen, die mit der Umsetzung der WRRL in Zusammenhang stehen. Da aber im Text der Richtlinie klare Qualitätsziele zum Zustand der Gewässer getroffen werden, scheint die Gefahr geringer zu sein als in Verfahren, deren Ziele auch Gegenstand der Verhandlung sind.

² 95 % der Befragten des Flussgebietsbeirates (FGB) und 87 % der Mitglieder der Arbeitsgruppen (AG) finden, dass das MLUR einen hohen bis sehr hohen Einfluss auf den Umsetzungsprozess der WRRL haben. Gefolgt wird das Ministerium durch den Gewässerbewirtschaftungsverband (63 % FGB und 81 % AG), die ebenfalls einen hohen Einfluss haben.

Interaktion und Vernetzung der Akteure

Vernetzung und Einbindung der Akteure

Obwohl bereits eine Vielzahl verschiedener Akteursgruppen in den Prozess einbezogen wird, gibt es auch ganze Bereiche, die ungenügend eingebunden werden. An erster Stelle werden sowohl in den schriftlichen Befragungen als auch in den persönlichen Interviews die Landkreise genannt. Die Landkreise nahmen bis Mitte 2006 nicht direkt an der Umsetzung der WRRL teil, obwohl sie als untere Wasserbehörde (und damit als Genehmigungsbehörde) eine wichtige Funktion in der Wasserwirtschaft inne haben. Es war eine eigene – und politisch motivierte – Entscheidung, dass die Landkreise nicht mitarbeiten. Die Blockadehaltung der Landkreise ist historisch begründet, denn als in Schleswig-Holstein die Diskussionen begannen, wer die Arbeitsgruppen leiten soll, beanspruchten dies mehrere Institutionen. Unter anderem wollten die Landkreise bzw. der Landkreistag eine federführende Rolle übernehmen. Darüber kam es zu einigen politischen Machtkämpfen und schließlich zu der Anweisung vom Landkreistag bzw. den Landräten, dass ihre Mitarbeiter nicht – so wie ursprünglich geplant – an den Arbeitsgruppen teilnehmen dürfen. Für den gegenseitigen Informationsfluss hatte dies gravierende Folgen, weil wichtige Informationen nicht mehr direkt, sondern lediglich auf informellem Weg weitergereicht werden konnten. Ebenso wirkt sich aber das nicht-kooperative Verhalten der Landkreise auf Sektoren wie den Naturschutz oder die Regionalentwicklung (auf Kreisebene) aus, die ebenfalls nicht an der Diskussion aktueller Umsetzungsschritte teilnahmen. Mittlerweile nimmt zwar die Abteilung Wasserwirtschaft an den Sitzungen des Flussgebietsbeirates bzw. der Arbeitsgruppen teil, die Abteilung Regionalentwicklung sieht sich aber immer noch nicht von der WRRL betroffen. Gerade für die Regionalentwicklung (deren Abteilung auf regionaler Ebene angesiedelt ist) aber auch für die Regionalplanung bzw. Landesplanung (im Innenministerium Schleswig-Holsteins angesiedelt) kann attestiert werden, dass ihrerseits kein starker Bedarf gesehen wird bei der Umsetzung der WRRL mitzuwirken. Für die Raumplanung als querschnittsorientierte Planung ergeben sich aber vielfältige Schnittpunkte und führen damit langfristig vermutlich zu Abstimmungsproblemen, sollte weiterhin kaum ein Austausch stattfinden. Offensichtlich liegt hier ein tief greifendes Kommunikationsproblem zwischen Fach- und Querschnittsplanung vor. Erstaunlich ist hierbei, dass in diesem Fall die Querschnittsplanung (Raum- und Regionalplanung) ihre Betroffenheit verkennt.

Interaktion und Kontakte

Die Akteure, die im Flussgebietsbeirat oder den Arbeitsgruppen involviert sind, bestätigen die Hypothese, dass durch diese Gremien die Kontakthäufigkeit zunimmt und dadurch mehr Informationen verteilt werden. Gleichwohl ist das ganze System stark auf das MLUR ausgerichtet: insbesondere die Informationsflüsse verlaufen häufig über das MLUR und weniger direkt zwischen den Akteuren.

Einschätzung des Umsetzungsprozesses

Trotz diesen Einschränkungen fällt das Urteil der Akteure, wie sie den Umsetzungsprozess einschätzen recht positiv aus. So stimmt die Mehrzahl der Beschreibungen zu, dass der Umsetzungsprozess sachbezogen, innovativ und transparent ist. Zwar sei er auch kontrovers, weil man nicht immer einer Meinung sei, aber die Diskussionen verlaufen überwiegend konstruktiv und sachbezogen. Folgende Abbildung veranschaulicht die Einschätzung der Akteure.

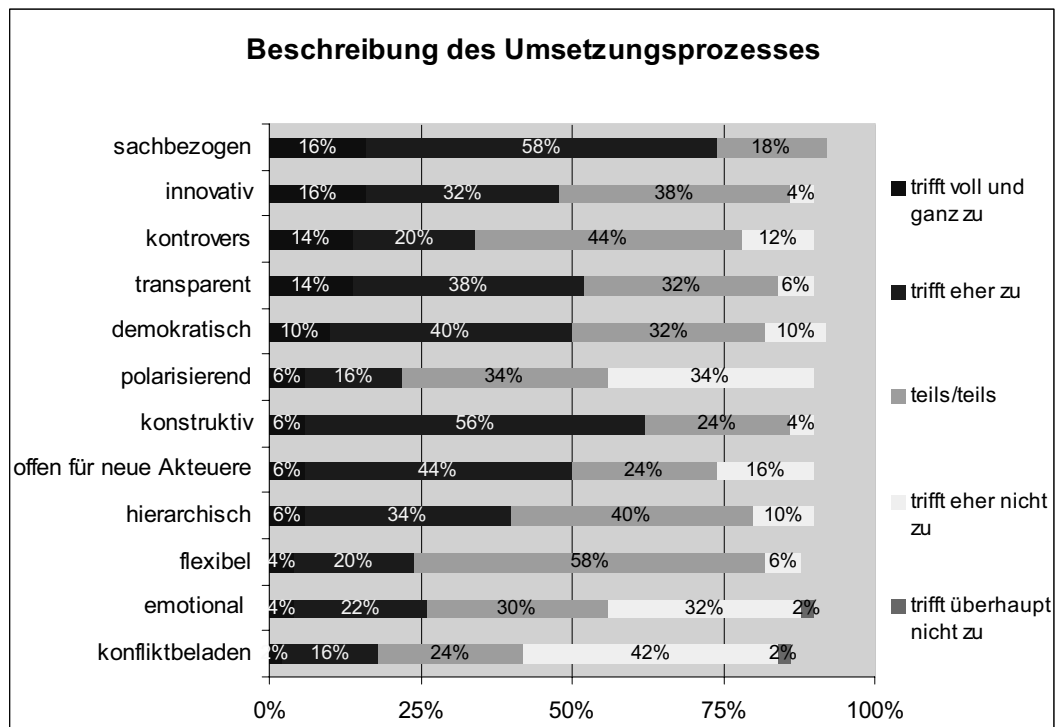


Abb. 4: Beschreibung des Umsetzungsprozesses der WRRL. Die Angaben basieren auf Befragungen, die im Jahr 2006 durchgeführt wurden. Befragt wurde der Flussgebietsbeirat Eider und die Arbeitsgruppen im Flussgebiet Eider. Eigene Darstellung.

Bisherige Effekte des Umsetzungsprozesses

Wie eingangs bereits erwähnt, hängt der Erfolg der WRRL maßgeblich davon ab, ob die Akteure bereit sind, an der Umsetzung mitzuwirken. Das beinhaltet, dass sie das Organisationsmodell und die Verteilung der Zuständigkeiten, Aufgaben und Funktionen mit tragen sollten. Die Befragungen ergaben, dass offensichtlich keine grundlegenden Unstimmigkeiten hinsichtlich der Organisation und festgelegter Zuständigkeiten bestehen. Zwar ist den Akteuren bewusst, dass einige Gruppen einen höheren Einfluss als andere haben, diese Tatsache wird aber nicht als störendes Machtungleichgewicht empfunden. Auf die Frage an die Beteiligten, wie sich die WRRL seit Inkrafttreten auf die Wasserwirtschaft ausgewirkt hat, antworteten 58 %, dass sie sich positiv ausgewirkt hat. Unter anderem, weil damit „die Grundlage für eine zeitgemäße und verträgliche Bewirtschaftung der Gewässer gelegt“ wurde³.

Um einschätzen zu können, mit welchen Effekten und Ergebnissen bislang gerechnet werden kann, wird der Zeitplan der Umsetzung noch einmal in Erinnerung gerufen: Nach dem (1) Inkrafttreten der WRRL (im Jahr 2000) folgte die (2) Rechtliche Umsetzung (bis 12/2003). Als somit die Grundlagen geschaffen waren, begannen die (3) Bestandsaufnahme (bis 12/2004) und das Aufstellen von Überwachungsprogrammen (bis 12/2006). Parallel dazu wurden in Schleswig-Holstein einige vorgezogene Maßnahmen durchgeführt, die die ökologische Situation der Gewässer bereits vor der Erarbeitung der Bewirtschaftungspläne verbessern sollen. Diese Maßnahmen wurden zumeist von den Arbeitsgruppen vorgeschlagen und verliefen daher bislang ohne Konflikte.

Erst in den kommenden Jahren werden dann die Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme erstellt; in ihnen werden Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässer festgelegt, damit die Ziele der WRRL erreicht werden können. Spätestens für diese Phase werden kontroverse Auseinandersetzungen

³ So ein Kommentar im Fragebogen.

zwischen den beteiligten Akteuren erwartet⁴. Umso wichtiger scheint es, dass bis dahin der Dialogprozess so etabliert ist, dass möglichst keine Akteure von der so genannten ‚exit option‘ Gebrauch machen. Da der Informationsaustausch im Flussgebietsbeirat und die Zusammenarbeit in den Arbeitsgruppen auf Freiwilligkeit beruht, haben die Akteure immer die Möglichkeit, sich aus dem Beteiligungsprozess herauszuziehen. Zwar gehen sie dann das Risiko ein, dass das zuständige Ministerium entscheidet, aber ihnen bliebe die Möglichkeit, die Entscheidungsfindung auf anderen Wegen zu beeinflussen oder gar zu behindern.

Die Befragung zeigt, welche Effekte die Zusammenarbeit bislang hatte; die drei wichtigsten Punkte sind eine erweiterte Vertrauensbasis unter den Beteiligten, eine verbesserte Kommunikation und Information und ein gewachsenes Problemverständnis. Damit scheint zunächst eine profunde Basis für die kommenden Jahre gelegt zu sein. Ob es zu ernsthaften Konflikten über Maßnahmen kommt und wie die Konfliktbewältigung dann aussehen wird, bleibt abzuwarten.

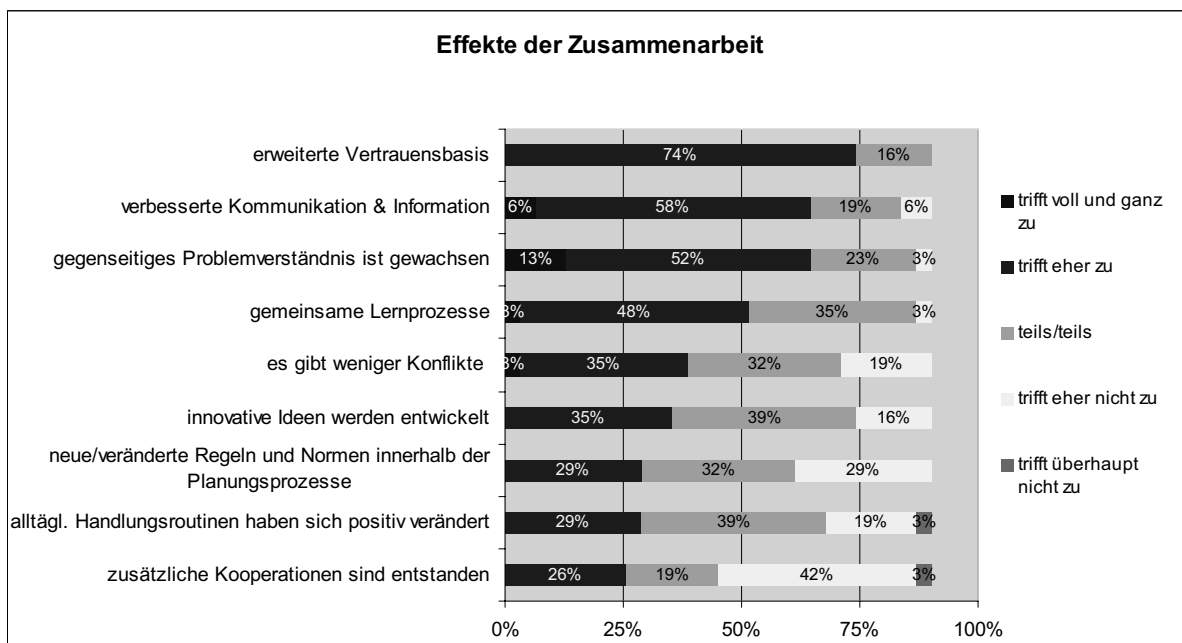


Abb. 5: Effekte der Zusammenarbeit im Rahmen des Umsetzungsprozesses der WRRL. Die Angaben basieren auf Befragungen, die im Jahr 2006 durchgeführt wurden.

Bei aller positiven Unterstützung, die der Umsetzungsprozess derzeit erfährt, gibt es dennoch konkrete Verbesserungswünsche hinsichtlich der Koordination von Tätigkeiten im Flussgebiet: Rund 1/3 der Befragten wünschen sich bessere und transparentere Abstimmungen. So bemängeln die Beteiligten beispielsweise, dass die einzelnen Arbeitsgruppen kaum Kontakt untereinander haben und somit übergreifende Fragen nicht diskutieren können. Ebenso mangle es zum Teil an der Transparenz, denn was tatsächlich an die EU gemeldet werde, wisse man nicht so genau.

5 Fazit

Die im Jahr 2000 in Kraft getretene Wasserrahmenrichtlinie stellt hohe Anforderungen an das Management von Flussgebieten. Neben dem anspruchsvollen Ziel, dass bis zum Jahr 2015 eine gute ökologische Qualität der Gewässer hergestellt werden soll, greift die Richtlinie auch in konkrete Managementfragen ein. So führt die neue Gebietskulisse dazu, dass Flussgebiete gesamt betrachtet

⁴ Diese Einschätzung teilten mehrere Akteure in Interviews, die im Verlauf des Jahres 2006 geführt wurden.

werden müssen. Dieses erfordert einen stärkeren Austausch der Beteiligten. Ebenso soll die organisierte Öffentlichkeit vermehrt in Entscheidungsprozesse einbezogen werden.

Das für die Umsetzung der WRRL zuständige Ministerium hat für diese Aufgaben neue Organisationen bzw. Gremien etabliert. In diesen Gremien findet Öffentlichkeitsbeteiligung auf den verschiedenen Ebenen Information, Konsultation und Zusammenarbeit statt. Bislang sind die Beteiligten mit diesem Prozess zufrieden. Nichtsdestotrotz ist ihnen bewusst, dass konfliktäre Entscheidungen bevorstehen.

Bei den zumeist ehrenamtlichen Akteuren ist nicht nur das Wissen über ökosystemare Zusammenhänge, sondern auch das Verständnis für andere Sichtweisen gestiegen. Aber auch das MLUR hat aus dem Umsetzungsprozess gelernt: So sehe man durch diese umfassende Beteiligung lokaler Akteure endlich, welches Wissen dort vorhanden ist und nutze dieses auch⁵.

Somit scheint die von der EU erlassene Richtlinie auf subnationaler Ebene durchaus Veränderungen hervorzubringen. Nicht nur, dass die Organisationsstrukturen sich verändert haben und lokalen – politisch nicht legitimierten Akteuren – ein Mitspracherecht eingeräumt wird, sondern auch die Interaktions- und Kommunikationsprozesse scheinen sich zu verändern. So wird bspw. das Konsens-Prinzip bei den Verhandlungen (welches zu Beginn nicht von allen favorisiert wurde) mittlerweile als positiv empfunden.

Trotz dieser positiven Aspekte gibt es innerhalb des Umsetzungsprozesses noch genügend ‚Baustellen‘, die es zu bearbeiten gilt. So sollte bspw. die Zusammenarbeit und Abstimmung mit der Querschnittsplanung intensiviert werden. Derzeit besteht leider doch noch ein eher sektorales Vorgehen, trotz ganzheitlichem Ansatz der Wasserrahmenrichtlinie.

In der Abbildung unten sind verschiedene Akteursgruppen dargestellt, die – in ihren eigenen Netzwerken organisiert – eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der WRRL spielen. Im Zentrum steht die Politik und Verwaltung (im Wesentlichen das MLUR), welche den höchsten Einfluss haben. Die Wasser- und Bodenverbände stehen ebenfalls im Zentrum des gesamten Wasser-Netzwerkes; sie überlappen sich zum Teil mit der Landwirtschaft, was sich aus der Mitgliederstruktur der Wasser- und Bodenverbände ergibt (sie bestehen zum großen Teil aus Landwirten). Aber auch der Naturschutz und die Selbstverwaltungskörperschaften sind vergleichsweise gut in den Umsetzungsprozess eingebunden. Hingegen sind Tourismus oder auch die Raumordnung als Querschnittsplanung bislang kaum eingebunden – daher die räumliche Distanz in dem Schema zur Governance im Wasser-Sektor.

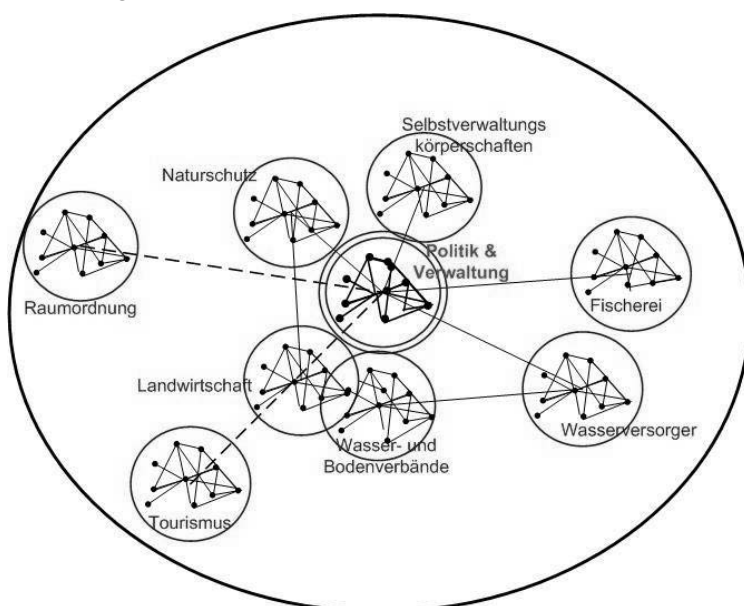


Abb. 6: Akteure und deren Netzwerke beim Umsetzungsprozess der WRRL in Schleswig-Holstein. Eigene Darstellung.

⁵ Gespräch mit einem für die Umsetzung der WRRL Hauptverantwortlichen aus dem MLUR.

Literatur

- Bruns, A. (2007): Die Umsetzung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie (EU-WRRL) in Schleswig-Holstein. Kontext, Prozesse und Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Flussgebietseinheit Eider. CF- Arbeitsbericht. unveröffentlicht. Geesthacht, 70 p.
- EU Working Group Water Framework Directive (2002): Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit in Bezug auf die Wasserrahmenrichtlinie. Brüssel, 84 p.
- Fichter, H. (2003): Vom Naturraum zum politischen Handlungsraum: Neue Governanceformen in veränderten Raumkontexten. In: Moss, T. (Hrsg.): Das Flussgebiet als Handlungsraum. Institutionenwandel durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie aus raumwissenschaftlicher Perspektive. Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung/IRS, Münster, pp. 177-209.
- Fürst, D. (2001): Regional Governance zwischen Wohlfahrtsstaat und neo-liberaler Marktwirtschaft. ohne Ort. 24.
- Moss, T. (2003): Induzierter Institutionenwandel, von oben' und die Anpassungsfähigkeit regionaler Institutionen: Zur Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland. In: Moss, T. (Hrsg.): Das Flussgebiet als Handlungsraum. Münster, pp. 127-176.
- Neumann, M. (2000): Communicate this! Does Consensus lead to Advocacy and Pluralism? Journal of Planning Education and Research 19, pp. 343-350.
- Newig, J. (2005): Die Öffentlichkeitsbeteiligung nach der EG-Wasserrahmenrichtlinie. Hintergründe, Anforderungen und die Umsetzung in Deutschland. Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 4, pp. 469-512.
- Scherer, R. (2005): Good Governance- Erfolgsfaktoren und Stolpersteine. Symposium Regional Governance. Wien. (www.oear.at/OEAR_LuStextra_RegionalGovernance_Scherer_2005_321KB.pdf).
- Selle, K. (2004): Kommunikation in der Kritik? In: Müller, B., S. Löb & K. Zimmermann, (Hrsg.): Steuerung und Planung im Wandel. Festschrift für Dietrich Fürst. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, pp. 229-256.
- Young, O. (1999): Institutional Dimensions of Global Environmental Change. IHDP Report. No. 9. Science Plan. Bonn.

Adresse

Dipl. Geogr. Antje Bruns
GKSS-Forschungszentrum
Institut für Küstenforschung
Max-Planck-Str. 1
D-21502 Geesthacht

antje.bruns@gkss.de